

## Le Plan d'Urgence Hivernale. La prise en charge des sans-abri entre technicisation de l'action publique et mobilisation collective<sup>1</sup>

Agathe SCHVARTZ<sup>2</sup>

---

### *Introduction*

Depuis l'hiver 2003-2004, le Plan d'Urgence Hivernale (PUH) a régulièrement été mis en œuvre. L'originalité du PUH, parmi les campagnes hivernales de lutte contre l'exclusion depuis 1983, tient au fait qu'il introduit explicitement un mécanisme automatique : les températures agissent comme des signaux du nombre de places d'hébergement qui doivent être rendues disponibles. La tendance actuelle de l'action publique à la généralisation des mécanismes de pilotage automatique, semble donc s'être étendue à la prise en charge des sans-abri. Plus généralement, le PUH et son vis à vis estival le Plan canicule, invitent les analystes des politiques publiques à ne pas restreindre leur attention au seul cycle électoral, mais à s'intéresser aussi au rythme du mercure dans le thermomètre. A chaque saison son programme d'action publique. Le froid et les chaleurs extrêmes, la pluie et le beau temps présideraient-ils aux décisions et à la volonté politiques ?

La littérature de science politique a mis en évidence certains enjeux de cette technicisation de l'action publique. Ainsi, l'analyse de R. Kent Weaver<sup>3</sup> sur le « gouvernement automatique » s'intéresse aux processus de revalorisation, lors des débats budgétaires annuels du gouvernement fédéral américain, de certaines allocations indexées sur l'inflation. L'automatisme de la revalorisation dépolitise la prise de décision : le politique n'y a pas prise. Pour comprendre cet abandon de pouvoirs discrétionnaires par les hommes politiques et hauts fonctionnaires décideurs, R. Kent Weaver s'interroge sur leur motivation tout autant que sur les effets de cette apparente dépolitisation, et constate que les instruments les moins visibles sont producteurs de changement. Sa thèse principale repose sur l'importance de prendre en considération les variables politiques et institutionnelles, dans une perspective qui ne soit pas uniquement économique et technocratique. Si la multiplication de ces « gâchettes », indicateurs déclencheurs d'action, s'inscrit dans une tendance à la technicisation de l'action publique, en dépolitisant les processus d'élaboration des politiques publiques et en contournant les coûts des controverses idéologiques, elle est aussi un moyen politique de se protéger du blâme et de contraindre les futurs décideurs dans leurs choix politiques.

Néanmoins, l'hypothèse de la marginalisation du politique à laquelle invite le PUH est fortement contredite par deux faits. D'une part, la mise en œuvre du PUH s'accompagne d'un

---

<sup>1</sup> Extrait d'une étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris sur le Plan d'Urgence Hivernale, en cours de finalisation.

<sup>2</sup> Agathe Schvartz – sociologue – [a.schvartz@samusocial-75.fr](mailto:a.schvartz@samusocial-75.fr)

<sup>3</sup> R. Kent Weaver (1988), *Automatic Government. The Politics of Indexation*, Washington D.C., Brookings Institution Press ; (1989), « Setting and Firing Policy Triggers », *Journal of Public Policy*, 9 (3), pp. 307-336. R. Kent Weaver (1989), « Setting and Firing Policy Triggers », *Journal of Public Policy*, 9 (3), pp. 307-336.

constat paradoxal concernant les déclenchements du niveau 2 ces quatre derniers hivers : ils ne reposent pas sur le seuil de température préalablement défini et explicité dans la circulaire ministérielle. D'un point de vue purement météorologique, les températures absolues mesurées au cours de ces hivers ne justifient pas de tels déclenchements (se reporter à l'analyse statistique de Sylvain Mougel, Observatoire du Samusocial de Paris, en cours de réalisation). Pourquoi définir des indicateurs de veille et des seuils de mobilisation si en fin de compte ils ne structurent pas l'action déployée ? D'autre part, la puissante interpellation politique des enfants de Don Quichotte au cours de l'hiver 2006-2007 remet fortement en cause les objectifs initiaux du PUH.

Notre soutenons la thèse selon laquelle **l'introduction, à la prise en charge des sans-abri, d'un instrument de gouvernement par l'automatisme n'a pas engendré les changements incrémentaux et silencieux prédits par la théorie**<sup>4</sup>, et espérés avec la rationalisation de la gestion des sans-abri, car les rapports de force qui se sont construits dans ses usages sont entrés en contradiction avec la logique initiale du plan. La dynamique d'institutionnalisation du PUH est largement orientée par la stratégie de communication politique du ministère chargé de la lutte contre l'exclusion – qui dépasse la manifestation d'autorité qui accompagne toute prétendue innovation instrumentale. Dès lors, la dynamique propre à ce type d'instrument, c'est-à-dire des changements progressifs et discrets, indépendants du champ politique, n'a pu se mettre en place. La contradiction dans la mise en œuvre entre la logique d'un mécanisme automatique et la publicisation de l'instrument rend possible la mobilisation des Enfants de Don Quichotte et introduit une nouvelle politisation de l'enjeu. Les conditions de mises en œuvre du PUH ont favorisé une nouvelle politisation caractérisée par l'émergence d'une mobilisation collective, et un changement de politique publique.

## **Résultats**

### *1) La création du PUH correspond à un transfert sectoriel d'instrument d'action publique*

Le processus menant au choix d'un mécanisme automatique de mobilisation pour les sans-abri, associé à des indicateurs climatiques, peut s'interpréter comme un transfert sectoriel d'instrument d'action publique introduisant les outils des plans de sécurité sanitaire et civile au domaine de l'action sociale. **Le PUH relèverait d'une technicisation de la lutte contre l'exclusion.**

Les intérêts de trois groupes d'acteurs ont convergé :

- La publicité croissante accordée à la grande exclusion depuis le début des années 1980 a favorisé l'émergence des réponses publiques et professionnalisées à la question SDF<sup>5</sup>. Des dispositifs sont mis en place qui, à la suite du Samusocial Paris créée par Xavier Emmanuelli (co-fondateur de MSF puis du SAMU 94), s'inspirent à la fois de la médecine d'urgence et de savoir-faire humanitaire, se démarquant aussi bien du courant caritatif et amateur, que de solutions répressives à la marginalité (dont la BAPSA ancienne formule). L'exclusion devient une affaire de professionnels-techniciens concernés.

-Un pas de plus est franchi en faveur d'une technicisation du social lorsque, dans la tourmente administrative engendrée par la crise sanitaire de la canicule, fleurissent des « cellules de gestion de crise » (notamment avec la création en Ile-de-France de la Zone de Défense). Dans une démarche de précaution, les planificateurs administratifs redéfinissent alors les plans d'urgence, y compris celui chargé de la protection des populations sans-abri fortement exposées au risque d'hypothermie. Désormais, c'est le Préfet de Police de Paris qui décide officiellement des déclenchements des niveaux de mobilisation du plan hivernal, et plus uniquement la DASS de Paris.

---

<sup>4</sup> Weaver (1986,1988, 1989), op.cit. ; Philippe Bezès (2004) « Rationalisation salariale dans l'administration française » in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presse de Sciences Po.

<sup>5</sup> Julien Damon (2002), *La question SDF*, Paris, PUF.

-Finalement, l'instrument technique proposé par ces deux groupes d'acteurs – médecins issus de la médecine d'urgence et humanitaire, et planificateurs administratifs – est conforme à la stratégie des acteurs politiques qui souhaitent minimiser leur responsabilité dans la prise de décision en associant, pour mieux les contrôler, les associations caritatives qui offrent des services aux sans-abri. Le processus de sélection et d'objectivation des indicateurs climatiques le reflètent : directement disponibles en raison de la mise en place dès l'hiver 2002-2003 d'un protocole expérimental avec Météo-France, ils sont également plus favorables à la légitimation de l'action étatique que des indicateurs alternatifs comme la tension sur le dispositif.

2) *L'ambiguïté des « déclenchements – spectacle » : la contradiction interne d'un mécanisme automatique fortement publicisé*

L'étude de l'institutionnalisation du PUH au cours des quatre hivers successifs de sa mise en œuvre souligne les **limites du transfert : incomplet et inapproprié, il n'a pas conduit à automatiser la prise en charge des sans-abri, même s'il stabilise l'action publique.**

Certes, le PUH offre un cadre stable pour agir dans un environnement climatique instable – même si les situations climatiques pour lesquelles il a été formalisé, sont récurrentes et donc par conséquent ni inattendues ni accidentelles. En tant qu'institution, il est effectivement un cadre stable d'anticipations qui détermine en partie les comportements des acteurs en réduisant les incertitudes et en structurant l'action collective. Dès lors, son instauration engendre un processus d'institutionnalisation à travers lequel acteurs institutionnels et associations vont progressivement, au cours des quatre hivers de sa mise en application, intégrer et modifier les nouvelles règles du jeu, et aboutir à une stabilisation fragile de l'action publique.

Mais le transfert reste inapproprié : certains acteurs résistent à la technicisation du social. D'une part, le « facteur humain » est un obstacle : les risques sanitaires et sociaux qui résultent de la vie à la rue ne sont pas saisissables et quantifiables comme ceux créés par exemple par la pollution atmosphérique. D'autre part, la DASS de Paris joue de son poids historique et structurel dans la prise en charge des sans-abri à Paris pour se préserver des marges de manœuvre et réagir aux nouvelles responsabilités de la Zone de Défense – et notamment le Pôle Protection des Populations. Les tensions entre les deux institutions, aux cultures professionnelles et aux principes d'action divergents se sont progressivement apaisées autour d'un consensus informel sur l'usage souple des indicateurs officiels et sur l'attention de fait à différents critères décisionnels – la « Saint-Rémy », la tension sur le dispositif etc.

En outre, les déclenchements du niveau 2 ont surtout une fonction symbolique, mise au service d'une stratégie de communication politique du gouvernement. Les déclenchements du niveau 2 sont mis en scène autour des campagnes de sensibilisation « Grand Froid ». Ils médiatisent l'action du gouvernement et la crédibilisent.

L'affichage politique du mécanisme automatique problématise la question SDF comme un problème appelant une solution d'ordre technique plus que politique, et déplace ainsi vers les associations « gestionnaires » la recherche de solutions à la situation de « choix tragique » dans l'allocation des places d'hébergement disponible<sup>6</sup>. En d'autres termes, **en faisant passer pour techniques des décisions qui restent politiques, le PUH associe les associations partenaires aux responsabilités managériales et politiques des décideurs publics.** Le PUH est un moyen de réaffirmer le partenariat avec les associations « gestionnaires » de services pour les sans-abri, et la coordination de leurs actions. **Mais la rhétorique de l'urgence aliène ainsi**

---

<sup>6</sup> Guido Calabresi et Philip Bobbitt (1978, *Tragic choices*, New York, Norton) définissent une situation de « choix tragique » comme une « situation où les biens nécessaires à la survie, à l'évitement de souffrances ou de tout mal, sont en nombre insuffisant pour les membres d'une collectivité qui en ont besoin » (Stéphane Dalgalarondo, Philippe Urfalino (2000), « Choix tragique, controverse et décision publique. Le cas du tirage au sort des malades du sida », *Revue française de sociologie*, 41 (1), pp. 119-157). Dans cette situation, un effort important est déployé pour augmenter ces biens, alors que le mode d'allocation est « tragique » puisqu'il exclut une partie de la population. C'est le cas des places d'hébergement d'urgence, dont le nombre est insuffisant par rapport au nombre de demandeurs, en raison du manque de « fluidité » du dispositif social hébergement-logement.

**la force critique de ces associations, qui se déplace vers les associations extérieures à la gestion des sans-abri – comme l’association des Enfants de Don Quichotte.**

Ainsi, la publicisation de l’instrument contrarie le fonctionnement automatique et produit un instrument hybride et des effets inattendus contraires à la logique de la technicisation : les contradictions de la mise en œuvre et la dérive technique rendent possible l’émergence d’un mouvement social.

*3) Les effets de la mobilisation des Enfants de Don Quichotte sur l’action publique*

Avec la mobilisation des Enfants de Don Quichotte, on assiste à l’aboutissement du processus dont nous avons décrit la genèse et la dynamique d’institutionnalisation. L’utilisation visible du PUH comme cadre structurant la prise en charge en urgence des sans-abri, cristallise l’action de l’Etat dans ce domaine autour d’une problématisation humanitaire et technique. En publicisant cette logique de l’urgence et de la mise à l’abri, l’instrument s’ouvre à de fortes critiques de la part des associations contestataires, qui introduisent explicitement la dimension politique. Choc exogène, **la mobilisation des Enfants de Don Quichotte remet fortement en cause la technicisation de la prise en charge des sans-abri en institutionnalisant ce que les créateurs du PUH avaient tenté d’éviter : la problématisation de la question comme un problème appelant une solution d’ordre politique, et la juridicisation de la responsabilité étatique.**

L’un des ressorts du mouvement social pour obtenir des avancées en termes de politiques publiques est, comme l’illustre le mouvement des Enfants de Don Quichotte, de transformer la conception du problème public tout en proposant une solution d’action publique qui réponde à ce nouveau cadrage. L’association des Enfants de Don Quichotte a joué un rôle central pour attirer l’attention des pouvoirs publics au-delà de la visée humanitaire de la prise en charge des sans-abri, et le nouveau cadrage s’impose notamment parce qu’il structure des arguments déjà mis en avant auparavant par les associations de défense des sans-abri. La mobilisation du Canal Saint-Martin ouvre un « horizon d’interactions et d’interlocutions » entre les sans-abri et les mal-logés, les associations et les institutions qui leur proposent des services, les pouvoirs publics et l’ensemble des citoyens. Cet horizon rend possible l’activation des arguments pré-existants.

L’action des Enfants de Don Quichotte conduit à disqualifier définitivement la conception humanitaire encore dominante, mais déjà critiquée, de la prise en charge des sans-abri. Les instruments d’action publique sont porteurs de la définition du problème qu’ils cherchent à résoudre. Alors que le PUH est un instrument de pilotage des actions humanitaires de mise à l’abri pour éviter un risque vital accru en période de froid, le DALO (et plus précisément le principe de non remise à la rue pour son versant de prise en charge en urgence des sans-abri) inscrit la prise en charge des personnes sans-abri dans l’ordre juridique et législatif, dans le droit, « pierre angulaire »<sup>7</sup> de l’aide et de l’action sociale. Cette juridicisation de la prise en charge des personnes à la rue traduit une nouvelle problématisation du problème public d’une conception humanitaire à une conception en termes de justice sociale.

Enfin, nous pouvons considérer que l’action des Enfants de Don Quichotte accélère l’adoption d’un nouvel instrument d’action publique en direction des sans-abri. Le PUH, instrument technique, est rejeté ou du moins affaibli au profit d’un instrument juridique, le droit au logement opposable et le principe de continuité.

---

<sup>7</sup> Monique Sassier (1997), « Action sociale et action humanitaire : les avatars d’une liaison dangereuse » in Guido de Ridder, *Les nouvelles frontières de l’intervention sociale*, L’Harmattan, Paris, pp. 181-199.

## ***Conclusion***

Le PUH, débouté sous la vindicte des Enfants de Don Quichotte, illustre les **limites d'une *technicisation publique de la politique de lutte contre l'exclusion***.

Certes, la mise en œuvre d'un instrument automatique de décision a permis un élargissement sensible du partenariat entre l'Etat et les associations d'aide aux sans-abri, distribué la responsabilité politique bien au-delà des décideurs politiques, et autorisé un affichage politique fort de l'Etat, car peu contestable par ses partenaires. Mais, ce faisant, l'Etat s'exposait à la critique d'agents extérieurs au système d'acteurs, capables, à la mesure de leur indépendance, de remettre en cause le PUH, par là la technicisation du social, soit la logique même de la politique lutte contre l'exclusion.

## **ANNEXE METHOLOGIQUE**

### ***Méthodologie qualitative***

La méthodologie qualitative est la mieux à même de fournir une compréhension des processus, et dans notre cas, de saisir les mécanismes et les acteurs impliqués dans les processus de transfert, de mise en œuvre et de mobilisation collective que nous choisissons d'étudier. Le choix de l'enquête par entretiens s'est alors imposé de lui-même, par souci de recueillir le sens que les acteurs donnaient aux déclenchements anticipés du niveau 2, et plus généralement au PUH. L'insertion sur le terrain d'enquête par l'intermédiaire d'une méthodologie qualitative offre la possibilité de « chausser plusieurs paires de lunettes, et de rectifier les unes par rapport aux autres les différentes perspectives qu'elles [nous] ouvrent – sans prétendre les annuler en les rapportant à des faits objectifs, ni les relativiser comme visions subjectives qui s'équivalent »<sup>8</sup>.

Notre démarche empirique se fonde donc sur la conduite de 36 entretiens sociologiques, sur l'analyse de documents divers et sur des observations complémentaires.

#### *1) Les entretiens*

Nous avons rencontré une cinquantaine de personnes et conduit 36 entretiens formels de décembre 2006 à juillet 2007. Sept groupes d'acteurs, concernés d'une façon ou d'une autre par le PUH, ont été identifiés, mais bien évidemment certaines personnes interrogées appartiennent à plusieurs de ces groupes.

Premièrement, le groupe des personnes ayant participé à la conception du PUH, ou qui étaient présentes au moment de sa création en 2003. Nous n'avons cependant pas rencontré Dominique Versini, principale conceptrice du PUH puisqu'elle était à l'époque, secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion auprès du ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité. Mais deux membres de son cabinet nous ont reçus, et quatre autres personnes ont témoigné de la façon dont elles avaient vécu l'instauration du PUH.

Deuxièmement, nous avons rencontré l'ensemble des personnes qui coordonnent le PUH au Pôle Protection des Populations du Secrétariat Général de la Zone de Défense de Paris, (Préfecture de Police), organe décideur des déclenchements des différents niveaux.

Troisièmement, les acteurs politiques ont été interrogés : le conseiller technique et le directeur de cabinet de Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité auprès du Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; deux chargés de mission auprès des cabinets de la Ville de Paris, chargés de la lutte contre l'exclusion.

Quatrièmement, les acteurs administratifs de la DGAS, de la DRASS, de la DASS de Paris, du CASVP, de la Ville de Paris.

---

<sup>8</sup> Daniel Cefaï (1996), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 75, p. 4.

Cinquièmement, des entretiens ont été réalisés avec plusieurs personnes du Samusocial de Paris, et avec la direction du « 115 », service public confié au Samusocial de Paris.

Sixièmement, des acteurs associatifs aux statuts variés (des directeurs de centres d'hébergement d'urgence, des dirigeants et chargés de mission associatifs, des travailleurs sociaux, des militants bénévoles...) ont été écoutés. Nous avons ainsi approfondi le rôle et les ressources de neuf associations différentes qui œuvrent ou militent pour les sans-abri. Malheureusement, il n'a pas toujours été possible de multiplier les contacts au sein d'une même association.

Et enfin, le septième groupe d'acteurs est celui des sans-abri. Nous n'avons pas jugé nécessaire de faire des entretiens formels avec eux<sup>9</sup>, étant donné que nous étudions un processus de décision politique dans lesquels ils n'interviennent qu'à la marge. Cependant, pour ne pas oublier les destinataires du PUH, nous avons souhaité multiplier les rencontres et les échanges informels.

## 2) *Les sources écrites*

Nous avons consulté des sources écrites aux statuts et aux usages variés : presse écrite, presse associative ou professionnelle à l'occasion, et littérature grise.

L'analyse de la presse écrite depuis 2002, grâce à la base de données « Europresse » a permis l'élaboration d'une chronologie des événements intéressants pour notre sujet. Il a été d'autant plus nécessaire de contextualiser un objet de recherche « déjà-donné-là » – puisqu'il s'agit d'une politique publique – que celui-ci n'était pas stabilisé au moment de l'enquête : il était alors mis en œuvre, et faisait même l'objet d'une controverse dont l'issue était encore incertaine. L'actualisation régulière de la chronologie grâce à la consultation du dossier de presse a permis de pallier cette difficulté.

Les déclenchements hors critères du niveau 2 étant le constat à l'origine de cette étude, un travail fastidieux a consisté à ouvrir chacun des bulletins quotidiens du « 115 » ou du Pôle Protection des Populations afin de reconstituer, pour chaque hiver depuis la mise en œuvre du PUH, un calendrier des déclenchements, et les reconstituer grâce au dossier de presse. Les diverses dates de passage en niveau 2 peuvent ainsi être mises en parallèle avec d'autres événements ayant marqué le secteur, afin de mettre en évidence des régularités éventuelles.

Plus généralement, notre objectif était de recueillir le maximum de documents concernant la genèse du PUH et tout document laissant trace d'une décision prise dans le cadre de ce plan, pour définir l'évolution des informations transmises, particulièrement en ce qui concerne les critères décisionnaires signalés : les circulaires ministérielles annuelles présentant l'action de l'Etat dans la prise en charge hivernale des sans-abri, les bilans des campagnes hivernales réalisés par chacun des acteurs institutionnels (la DRASS Ile de France, la DASS de Paris ou les DDASS des autres départements d'Ile de France, le Pôle Protection des Populations de la Préfecture de Police de Paris), et les bulletins quotidiens faisant l'état des lieux des indicateurs (de la Préfecture de Police, et du « 115 »).

Enfin, la lecture des divers rapports produits ces dernières années sur l'hébergement d'urgence ou plus généralement sur la prise en charge des sans-abri a contribué à comprendre les enjeux actuels de la lutte contre l'exclusion.

## 3) *Les observations complémentaires*

Les observations non participantes sur le terrain sont un moyen précieux pour compléter une enquête par entretiens : elles autorisent la constitution d'un savoir plus informel, mais parfois décisif au moment d'évaluer la pertinence de telle ou telle hypothèse<sup>10</sup>.

Les sans-abri, principaux bénéficiaires du PUH, ne doivent pas être oubliés, ils font partie du système d'action. C'est pourquoi nous avons jugé utile de suivre une équipe mobile d'aide du

---

<sup>9</sup> La méthodologie déployée aurait d'ailleurs nécessité un investissement conséquent pour autoriser l'instauration de la relation de confiance nécessaire à la réalisation d'un bon entretien.

<sup>10</sup> Henri Bergeron (1999), *L'Etat et la toxicomanie : histoire d'une singularité française*, Paris, PUF, p. 336.

Samusocial de Paris, au cours de deux nuits (22 et 25 février 2007). Ces observations nous ont permis de découvrir sur le terrain ce « monde de l'urgence sociale » qui fait l'objet des entretiens avec les décideurs et les acteurs qui mettent en œuvre le PUH. Néanmoins, ces observations relèvent davantage d'une démarche exploratoire que d'un recueil des données en tant que tel. La parole des sans-abri a donc davantage été recueillie à partir d'intermédiaires tels que le discours écrit ou oral de ceux qui travaillent auprès d'eux, en prenant en compte les limites qui en résultent.